

QUESITI

FRANCESCO TRAPELLA

**Note in tema di prescrizione e di efficienza del
processo (a proposito di «Riforme,
statistiche e altri demoni»)**

Alla vigilia delle ultime riforme penali si è affermata a gran voce l'esigenza di contenere gli effetti della prescrizione sui giudizi di gravame: lì - si coglie dai vari interventi preparatori - si produrrebbero gli effetti nefasti delle lungaggini processuali, capaci di impedire il raggiungimento della verità e una piena tutela delle vittime. Guardando ai dati DG-Stat il quadro è sensibilmente diverso: le criticità nella gestione degli affari penali attecchiscono ben prima dell'atto d'appello. Lo studio illustra le statistiche ministeriali, concludendo con l'auspicio di una riforma organica che renda realmente il processo penale un luogo di efficienza.

Notes on prescription and procedural efficiency (about «Reforms, statistics and other demons»)

On the eve of the latest criminal reforms, the need to contain the effects of the prescription on appeal proceedings was loudly affirmed; from various preparatory interventions, we can see that the nefarious effects of procedural delays would be produced after the first instance: this situation would be capable of preventing the achievement of the truth and full victims protection. Looking at the DG-Stat data, the picture is quite different: the criticalities in the management of criminal affairs take root will before the appeal. Our study illustrates the ministerial statistics, concluding with the hope of an organic reform that makes the criminal trial really efficient.

SOMMARIO: 1. Ce lo chiede l'Europa - 2. I tempi del giudizio penale - 3. Dove cade la "scure della prescrizione" - 4. La scure in appello - 5. Qualche conclusione.

1. *Ce lo chiede l'Europa.* La frase, ormai un *leit-motiv* della politica italiana, segna in modo sempre più ricorrente le scelte del legislatore nostrano; la si può invocare anche per introdurre questo studio, quasi a compendio delle parole con cui l'On. Donatella Ferranti illustrava alla Camera le linee generali del disegno di legge, poi trasfuso nella L. 21 giugno 2017, n. 103, meglio nota come *Riforma Orlando*¹. Vale la pena ricordarle: «noi sappiamo come la "ex Cirielli" abbia creato, nel 2005, numerosi problemi riguardanti proprio l'estinzione per prescrizione di fattispecie gravi di delitti che dovevano essere perseguiti. I processi sono iniziati, ma durante la fase dell'appello, o in Cassazione questi processi si sono poi prescritti». Poi, ancora: «siamo stati anche richiamati dalle numerose raccomandazioni degli organismi europei, ad

¹ Per un inquadramento sistematico, ZIRULIA, *Riforma Orlando: la "nuova" prescrizione e le altre modifiche al codice penale*, in www.penalecontemporaneo.it.

esempio, dal gruppo Greco del Consiglio d'Europa, dall'OCSE, dalla CEDU: il sistema italiano, che vede correre avanti il tempo della prescrizione per l'estinzione del reato quando non c'è un oblio dello Stato, perché lo Stato sta lavorando, si sta impegnando e sta svolgendo i processi, questo sistema doveva essere cambiato»². Insomma, la magistratura lavora, ma i reati si prescrivono quasi tutti dopo la sentenza di primo grado – malcelata insofferenza verso le impugnazioni difensive? – e il sistema va cambiato; il resto è noto e ha offerto il terreno più fertile perché attecchisse il successivo intervento, ricordato con il nome dell'ex Ministro Alfonso Bonafede.

Nel dibattito che condusse alla definitiva approvazione della L. 9 gennaio 2019, n. 3, l'On. Valentina Palmisano definiva «doverosa e tanto attesa la riforma della prescrizione dei reati, che prevede la sua sospensione dopo la sentenza di primo grado. L'accertamento della verità non può avere una data di scadenza. Se si arriva ad un accertamento di primo grado vuol dire che sicuramente lo Stato ha un interesse concreto ad arrivare ad una verità processuale»³. La compagine giallo-verde⁴ invocava, così, «principi di giustizia», «principi di civiltà», oltre alla necessità di «ristabilire un principio costituzionalmente garantito dall'articolo 3 della Costituzione, ossia il principio per cui la legge è uguale per tutti»⁵.

S'accantoni per un attimo questa singolare lettura dei precetti cardinali della materia penale⁶ per arrivare alla L. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. *riforma Cartabia*.

Nella sua esposizione alla Camera, il relatore di maggioranza On. Franco Vazio ribadiva che «la prescrizione è il fallimento dell'azione accertativa dello Stato. I processi devono essere iniziati, ma soprattutto conclusi. Chi sostiene che il processo può e deve durare in eterno, non guarda i principi scolpiti nella nostra Costituzione, crede nella presunzione di colpevolezza e ritiene che

² Intervento alla seduta n. 801 del 22 maggio 2017, interamente reperibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

³ Intervento alla seduta n. 102 del 18 dicembre 2018. Lo stenotipico è disponibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

⁴ Usando appositamente questa locuzione – diremmo – giornalistica, in rima con INSOLERA, *La riforma giallo-verde del diritto penale: adesso tocca alla prescrizione*, in www.penalecontemporaneo.it.

⁵ Sono parole dell'On. Valentina Corneli, sempre alla seduta n. 102 del 18 dicembre 2018.

⁶ Come si vedrà, lo scopo di questo lavoro non è valutare la bontà delle riforme sulla prescrizione succedutesi nell'ultimo quinquennio; per un ritratto del retroterra culturale che ha portato alla L. n. 3 del 2019 e per un'analisi critica della normativa, si rinvia a DE CARO, *La riforma della prescrizione e il complesso rapporto tra tempo, vicende della punizione e processo: le eccentriche soluzioni legislative e le nuove proiezioni processuali sulla prescrizione dell'azione e l'estinzione del processo*, in questa *Rivista* e alla vasta bibliografia *ivi* richiamata.

le vittime di reato possano aspettare in eterno. Chi inneggia e guarda, invece, alla prescrizione come al colpo di spugna, parlando di processi brevi, strizza l'occhio all'impunitismo»⁷. «Per il bene dell'Italia» concludeva, chiedendo – ed ottenendo – il voto a favore dell'attuale disciplina, introduttiva dell'improcedibilità sopravvenuta in appello o in Cassazione quando il giudizio di gravame esorbiti i termini del nuovo art. 344-*bis* c.p.p.⁸

L'*excursus* sulle novelle che, negli ultimi cinque anni, hanno mutato il volto della prescrizione conduce senza indugio al tema centrale di questo studio. S'è visto, infatti, come i sostenitori di questa o di quella riforma abbiano richiamato ora la Costituzione, ora l'Europa, non senza cenni al superlavoro degli uffici giudiziari e alle istanze delle vittime di criminalità. Valori altissimi, questi, che giustificerebbero interventi sugli epiloghi processuali in ragione dei lunghi tempi dei giudizi di impugnazione: fattore con costanza allo studio del legislatore, la durata di appelli e ricorsi alla Suprema Corte – sempre eccessiva – sarebbe la causa principale, se non l'unica, delle tante prescrizioni e dei conseguenti richiami dalle istituzioni europee.

Ebbene, senza entrare nel merito dei vari interventi o della fondatezza degli argomenti addotti dai promotori, questo scritto vuole mettere in discussione il presupposto di tutte le tesi sin qui velocemente richiamate, e cioè che i processi penali, in Italia, durino tanto, impedendo di fatto l'accertamento dei reati, perché si impugna e perché si sfruttano le criticità organizzative delle corti distrettuali o il costante assedio cui è sottoposta la Cassazione.

L'assunto – si diceva – poggia su una premessa errata, facilmente smentibile accedendo alle statistiche ufficiali sulla durata dei procedimenti penali nel nostro Paese.

La schiettezza del dato numerico consente di ben comprendere che, sì, sono in gioco la ricerca della verità o le istanze delle persone offese, ma la patologia alligna ben prima dell'appello, figliando, piuttosto, dalla cattiva gestione delle indagini preliminari che, sovente, durano *sine die*, oltrepassando il termine di

⁷ Intervento alla seduta n. 551 del 1° agosto 2021. Anche qui, lo stenotipico è disponibile integralmente sul sito istituzionale della Camera.

⁸ Colloca l'art. 344-*bis* c.p.p. nell'economia complessiva della riforma Cartabia, con osservazioni critiche, LA ROCCA, *Il modello di riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della Delega n. 134/2021*, in *questa Rivista*. L'Autore osserva che «sebbene collocato nel libro V del c.p.p., è dalla prospettiva sistemica delle impugnazioni che deve scrutarsi quell'art. 344-*bis* c.p.p., che ne stabilisce termini di durata massima a pena di improcedibilità dell'azione penale» (p. 44). Dovendosi ritenere che i problemi di tempistiche del rito penale derivino da una cattiva gestione della fase investigativa, viene da sorridere a pensare che il supposto rimedio a tali difetti – peraltro coniato in modo da incidere sui soli gradi di giudizio successivo al primo – sia regolato tra le disposizioni sulle indagini senza, però, toccarle minimamente. Come, invece, avrebbe dovuto essere.

prescrizione del reato, con buona pace di chi parla di «fallimento dell'azione accertativa dello Stato». A ciò s'aggiungano le deficienze organizzative degli uffici circondariali, troppo spesso in affanno e incapaci di dare una celere risposta – diremmo – di giustizia.

Ce lo chiede l'Europa: ritorna di nuovo questa frase e, stavolta, suona del tutto opportuna, rammentando un recente arresto della Corte EDU – *Petrella c. Italia*⁹ – in cui il Collegio strasburghese condannava il nostro Paese sul ricorso di una persona che, vittima di diffamazione, pativa l'inerzia della procura e la successiva archiviazione del reato per prescrizione, con ovvia impossibilità di costituirsi parte civile e, prim'ancora, di avere giustizia in sede penale. Aveva ragione la relatrice di maggioranza, promuovendo la riforma Bonafede: lo Stato ha interesse ad arrivare alla verità; pure nell'intervento a sostegno della Cartabia c'è del vero: le vittime non possono aspettare in eterno. Peccato che nei contesti preparatori alle riforme e nei provvedimenti normativi che ne sono esitati sia mancata una seria riflessione sui guasti del segmento investigativo che, protratti nel tempo, sono senz'altro capaci di vulnerare i diritti di chi il processo lo subisce. Sia come accusato, sia come persona offesa.

2. I tempi del giudizio penale. Merita una chiosa veloce sul metodo seguito per la ricerca. Nel *report* sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020¹⁰ il Primo Presidente di Cassazione, Pietro Curzio, definiva «eccezionale» il lavoro dell'Ufficio di statistica¹¹ che, in effetti, fornisce una quantità di dati di estremo interesse per il tema in analisi: la «storica sottovalutazione» dei numeri raffiguranti il reale andamento del sistema giudiziario già veniva denunciata dal Procuratore generale Giovanni Salvi all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020¹² e impone, oggi, una lettura delle attuali – ed attuande – riforme sulla scorta delle indagini che fotografano il lavoro svolto nelle sedi giudiziarie del Paese: da qui, l'esigenza di esaminare le novelle richiamate nel paragrafo di apertura alla luce di dati statistici ufficiali¹³.

Il primo punto da affrontare è quello dei *tempi del giudizio penale*: s'è visto come le relazioni propedeutiche alle riforme Orlando, Bonafede e Cartabia si

⁹ Corte EDU, 18 marzo 2021, *Petrella c. Italia*.

¹⁰ Pronunciata a Roma il 29 gennaio 2021.

¹¹ O, per meglio dire, della *Direzione generale di statistica e analisi organizzativa* (DG-Stat), istituita nel 2001 presso il Ministero della giustizia e parte del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG).

¹² Testo reperibile sul sito istituzionale della Procura generale presso la Cassazione, datato 31 gennaio 2020.

¹³ In argomento, pure VALENTINI, *Riforme, statistiche e altri demoni*, in *questa Rivista*.

siano attardate sulle lungaggini dei giudizi; occorre comprendere quanto realmente durino i procedimenti e dove si registrino i maggiori ritardi. Dal sito DG-Stat giungono informazioni interessanti: le si è riassunte nella tabella che segue.

Tabella 1. Durata dei procedimenti penali. Anno 2020.

Ufficio	Procedimenti definiti entro 6 mesi	Procedimenti definiti da 6 mesi a un anno	Procedimenti definiti da uno a 2 anni		Procedimenti oltre i 2 anni	Durata media (giorni)
Corte d'appello	14.066	16.120	19.659		33.618 ¹⁴	756
Tribunale (dibattimento)	48.845 ¹⁵	36.924 ¹⁶	62.457 ¹⁷		85.759 ¹⁸	686,03 ¹⁹
G.i.p./G.u.p.	407.762	76.958	61.039		54.926	377
Procura della Repubblica	592.716 ²⁰	170.255 ²¹	Trib.	135.199	122.967	324,48 ²²
			G.d.P.	37.902		

Il dato parrebbe rassicurante se ci si limitasse alla somma algebrica tra le durate medie delle procedure nelle diverse fasi di giudizio²³, pari ad un numero di giorni contenuti in cinque anni e dieci mesi circa, cioè in un tempo senz'altro inferiore al termine minimo prescrizione – sei anni – previsto dall'art. 157, co. 1, c.p. per i delitti.

Eppure un conteggio siffatto non basta per almeno due ragioni.

La prima: i numeri non tengono in conto i lassi temporali del passaggio tra una fase e l'altra; parlando di procedimenti *“con autore noto definiti nelle*

¹⁴ Si sono aggregati i dati, pubblicati sul sito DG-Stat: 11.410 procedimenti pendenti tra i 2 e i 3 anni, definiti nel 2020 e 22.208 procedimenti pendenti da più di 3 anni, conclusi nell'annualità di riferimento.

¹⁵ Di cui 46.845 definiti davanti al giudice monocratico e 2.000 chiusi al dibattimento collegiale.

¹⁶ Di cui 35.045 definiti davanti al giudice monocratico e 1.879 chiusi al dibattimento collegiale.

¹⁷ Di cui 59.456 definiti davanti al giudice monocratico e 3.001 chiusi al dibattimento collegiale.

¹⁸ Di cui 81.611 definiti davanti al giudice monocratico e 4.148 chiusi al dibattimento collegiale.

¹⁹ Dato ponderato tra i procedimenti davanti al monocratico, di durata media pari a 684 giorni (222.597 su 233.985: 95,29%) e quelli davanti al collegiale, lunghi in media 727 giorni (11.028 su 233.985: 4,71%).

²⁰ Di cui 545.446 per reati di competenza del tribunale e 47.270 per reati di competenza del giudice di pace.

²¹ Di cui 137.180 per reati di competenza del tribunale e 33.075 per reati di competenza del giudice di pace.

²² Dato ponderato tra la durata media delle indagini per reati di competenza del tribunale, 318 giorni (940.792 su 1.059.039: 88,83%), e quella sui reati attribuiti al giudice di pace, 376 giorni (118.247 su 1.059.039: 11,17%).

²³ $756+686,03+377+324,48=2.143,51$.

Procure per classi di durata e durata media in giorni”, viene esaminato il solo periodo compreso tra l’iscrizione della notizia di reato e il frangente in cui il pubblico ministero sceglie tra richiesta archiviativa ed azione penale, senza considerare eventuali successivi contrattempi nel passaggio del fascicolo al giudicante; nondimeno, non è considerato il lasso tra la commissione dell’illecito e la sua annotazione sui registri della procura; ancora, guardando alla fase propriamente processuale, non si coglie il dato dei possibili ritardi nel trasmettere gli atti da un ufficio all’altro, a cavallo di diversi momenti del rito.

La seconda: come rilevava il Primo Presidente di Cassazione, per il 2020 è arduo avere un’immagine affidabile della durata media dei procedimenti, atteso che il metodo impiegato – c.d. *disposition time* – misura il tempo medio *prevedibile* di definizione dei giudizi, confrontando la quantità di pendenze alla fine dell’anno di riferimento con il flusso di procedure definite nello stesso arco temporale. Si tratta, insomma, di un’analisi prospettica di durata che si basa sull’assunto – irrealistico nell’anno della pandemia – che il sistema mantenga sempre la medesima capacità di smaltimento, senza oscillazioni di sorta: ciò che – si ripete – non vale per il 2020, attesa la significativa riduzione delle definizioni occorsa nel primo semestre a cagione dell’emergenza sanitaria²⁴.

L’inaffidabilità del dato è attestata dalle serie storiche dei processi penali iscritti e definiti in primo e in secondo grado – disponibili sul sito DG-Stat – confrontata con il dato nazionale dei giudizi pendenti a fine anno, del pari pubblicato sul sito del Ministero della giustizia: si considererà il solo triennio 2018-2020, per ora limitandosi a corti d’appello e tribunali (G.i.p./G.u.p. e dibattimento)²⁵.

²⁴ Così, la relazione del Primo Presidente (p. 27).

²⁵ I numeri in esame guardano, per ciascuna annualità, ai procedimenti definiti – che indicheremo con la lettera D –, ai pendenti – lettera P – e agli iscritti, qui contrassegnati dalla lettera I. Con la formula

$$D = I$$

si individua il punto di equilibrio, di un sistema, cioè, che definisce un numero di procedure pari alle nuove iscrizioni.

Se

$$D > I$$

i fascicoli chiusi nell’anno di riferimento sono in numero superiore a quelli aperti, quindi è vero che:

$$D - I = n$$

dove n è un numero maggiore di 0 che diminuisce l’arretrato e, quindi, la cifra totale delle pendenze alla fine dell’anno (P).

Al contrario, se

$$D < I$$

i fascicoli chiusi nell’anno di riferimento sono in numero inferiore a quelli aperti, quindi è vero che:

In linea di massima, opera virtuosamente quell'ufficio nel quale, al termine dell'unità temporale di riferimento, le definizioni siano maggiori delle iscrizioni: ciò significa che si sono chiusi più fascicoli di quelli aperti, con capacità di smaltire l'arretrato.

Data la premessa, si osservino i valori per il triennio 2018-2020.

Tabella 2. Definizioni, iscrizioni e pendenze. Triennio 2018-2020.

	2018	2019	2020
Procedimenti definiti (D)	1.215.519 ²⁶	1.184.380 ²⁷	918.133 ²⁸
Procedimenti iscritti (I)	1.243.832 ²⁹	1.226.350 ³⁰	1.014.611 ³¹
Differenza definiti/iscritti (D-I)	-28.313	-41.520	-96.498
Procedimenti pendenti a fine anno (P)	1.428.324 ³²	1.410.447 ³³	1.453.298 ³⁴

Per tutti e tre gli anni la differenza tra procedure definite e iscritte è individuata con un numero negativo, indice di un sistema in affanno.

$$D - I = m$$

dove m è un numero minore di 0 che incrementa l'arretrato e, quindi, la cifra totale delle pendenze alla fine dell'anno (P).

Per cui, in sintesi:

Se $D > I$ e, quindi, $D - I = n$, allora $P = P_{\text{anno precedente}} - n$

Se $D < I$ e, quindi, $D - I = m$, allora $P = P_{\text{anno precedente}} + m$

La prima ipotesi illustra l'andamento di un ufficio virtuoso, mentre la seconda spiega l'aggravarsi del carico di una sede già oberata.

²⁶ Di cui 115.066 definiti in corte d'appello e 1.100.453 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

²⁷ Di cui 115.130 definiti in corte d'appello e 1.069.250 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

²⁸ Di cui 83.463 definiti in corte d'appello e 834.670 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

²⁹ Di cui 112.248 iscritti in corte d'appello e 1.131.584 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

³⁰ Di cui 112.686 iscritti in corte d'appello e 1.113.664 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale monocratico e collegiale).

³¹ Di cui 90.015 iscritti in corte d'appello e 924.596 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale monocratico e collegiale).

³² Di cui 271.247 pendenti in corte d'appello e 1.157.077 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

³³ Di cui 263.319 pendenti in corte d'appello e 1.147.128 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

³⁴ Di cui 271.640 pendenti in corte d'appello e 1.181.658 in primo grado (G.i.p./G.u.p. e tribunale, monocratico e collegiale).

Si nota, poi, come questo divario sia aumentato nel 2020, con un incremento del 132,41% rispetto all'anno precedente, passando dai 41.520 casi del 2019 ai 96.498 del periodo successivo.

La discrasia è, ovviamente, legata all'emergenza sanitaria: quanto visto, però, se unito alla futura imprevedibilità del fenomeno pandemico, conferma le parole del Primo Presidente ed impedisce di accordare credito al *disposition time* come criterio per misurare la durata media dei giudizi.

S'aggiunga, poi, che l'art. 83 d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e le successive modifiche hanno interrotto il decorso del termine prescrizione dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020, con possibilità, per i capi degli uffici, di prolungare la stasi fino al 30 giugno 2020³⁵.

Non si può, quindi, apprezzare il valore della "lunghezza" dei procedimenti penali sulla base dei rilievi condotti nel 2020, né questi potranno essere impiegati per effettuare prognosi riferibili alle annualità successive: ecco perché non appaga la semplice sommatoria dei dati DG-Stat sulla durata media delle singole fasi processuali; piuttosto, quelle statistiche meritano considerazione perché evidenziano la tendenza degli uffici all'accumulo di arretrato, sottolineano come la crisi per il Covid-19 abbia acuito questa inclinazione e rendono palese come i ritardi non interessino esclusivamente il giudizio di impugnazione, al di là del calcolo delle durate medie che – s'è visto – non può essere pienamente considerato per questa analisi.

L'ultima affermazione trova conforto ulteriore, estendendo lo studio delle iscrizioni e delle definizioni anche alle procure e accantonando, per un attimo, il primo grado.

Tabella 3. Definizioni e iscrizioni. Procure e corti d'appello. Anno 2018.

	Definiti (D)	Iscritti(I)	Differenza iscritti/definiti (D-I)	Rapporto definiti/iscritti (D/I)
Procure	1.326.303 ³⁵	1.198.954	127.349	110,62%
Corti d'appello	115.066 ³⁷	112.248	2.818	102,51%

³⁵ Anche se, poi, quest'ultimo aspetto della normativa è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte cost., 7 luglio 2021, n. 140.

³⁶ Di cui 635.829 erano definiti entro sei mesi dall'iscrizione, 158.135, entro un anno, 159.080, entro due anni e 200.933, oltre i due anni. Oltre a 172.326 procedimenti per reati di competenza del giudice di pace.

³⁷ Di cui 19.340 entro sei mesi dall'iscrizione, 20.626 entro un anno, 26.429 tra uno e due anni, 15.495 tra due e tre anni, e 33.176 oltre i tre anni.

Tabella 4. Definizioni e iscrizioni. Procure e corti d'appello. Anno 2019.

	Definiti (D)	Iscritti(I)	Differenza iscritti/definiti (D-I)	Rapporto definiti/iscritti (D/I)
Procure	1.242.515 ³⁸	1.198.793	43.722	103,64%
Corti d'appello	115.130 ³⁹	112.686	2.444	102,17%

Tabella 5. Definizioni e iscrizioni. Procure e corti d'appello. Anno 2020.

	Definiti (D)	Iscritti(I)	Differenza iscritti/definiti (D-I)	Rapporto definiti/iscritti (D/I)
Procure	1.059.039 ⁴⁰	1.067.644	-8.605	99,19%
Corti d'appello	83.463 ⁴¹	90.015	-6.552	92,72%

L'analisi mostra come, al netto delle conseguenze della pandemia, generalmente tanto le procure, quanto le corti d'appello manifestano capacità di non creare nuovo arretrato, tanto che, per due delle annualità considerate – quelle antecedenti il *lockdown* – i procedimenti definiti erano di più degli iscritti tanto in fase investigativa che di gravame, con conseguente, parziale assorbimento dei carichi accumulati in precedenza.

Diverse sono le considerazioni per i tribunali.

Va premesso che la ricerca DG-Stat inserisce in quest'ultimo gruppo anche il lavoro della sezione G.i.p./G.u.p.

Ne deriva, così, che i valori esposti per le procure non bastano a sostenere che la fase investigativa – o, comunque, quella che precede il dibattimento – sia esente da criticità.

Si compia, sempre per il periodo 2018-2020, la stessa operazione vista poco più sopra per procure e corti d'appello, applicandola agli uffici del primo grado.

³⁸ Di cui 619.888 erano definiti entro sei mesi dall'iscrizione, 151.745 entro un anno, 152.525 entro due anni e 167.469 oltre i due anni. Oltre a questi, 150.888 fascicoli per reati di competenza del giudice di pace.

³⁹ Di cui 21.851 entro sei mesi dall'iscrizione, 19.888 entro un anno, 26.971 tra uno e due anni, 14.676 tra due e tre anni, e 31.744 oltre i tre anni.

⁴⁰ Di cui 545.466 erano definiti entro sei mesi dall'iscrizione, 137.180 entro un anno, 135.199 entro due anni e 122.967 oltre i due anni. Oltre a questi, 118.247 fascicoli per reati di competenza del giudice di pace.

⁴¹ Di cui 14.066 entro sei mesi dall'iscrizione, 16.120 entro un anno, 19.659 tra uno e due anni, 11.410 tra due e tre anni, e 22.208 oltre i tre anni.

Tabella 6. Definitoni e iscrizioni. Primo grado. Triennio 2018-2020.

	Definiti (D)	Iscritti(I)	Differenza definiti/iscritti (D-I)	Rapporto definiti/iscritti (D/I)
2018	1.100.453 ⁴²	1.131.584 ⁴³	-31.131	97,25%
2019	1.069.250 ⁴⁴	1.113.664 ⁴⁵	-44.414	96,01%
2020	834.670 ⁴⁶	924.596 ⁴⁷	-89.926	90,27%

Bisogna, poi, aggiungere che il divario maggiore tra procedure iscritte e definite si ha per la sezione G.i.p./G.u.p.: 52.412 fascicoli per il 2020, 25.567 per il 2019 contro i “soli” 1.719 del 2018: in quell’anno la maggior parte delle pendenze – quasi trentamila processi – riguardava il monocratico.

Questa prima parte dell’analisi ha toccato il periodo compreso tra l’entrata in vigore della riforma Orlando e l’avvio della Bonafede: dati DG-Stat per il 2021 non sono, al momento, disponibili⁴⁸, né la L. n. 134 del 2021 vige da un tempo sufficientemente lungo per apprezzarne gli effetti.

Emergono, però, aspetti di un certo rilievo, che vale la pena sintetizzare.

Nel 2017, nel 2019 e nel 2021 il legislatore ha inteso contingentare i tempi del giudizio penale, limitando o, comunque, incidendo sul decorso della prescrizione *dopo* la sentenza di primo grado: s’è visto che, anche prima dell’emergenza Covid-19, le maggiori problematiche quanto allo smaltimento dell’arretrato o, comunque, all’auspicata tendenza di non crearne di nuovo – e, quindi, di converso, all’accorciamento delle tempistiche – interessavano il primo grado di giudizio: basta guardare il divario tra procedure iscritte e le definite, che resta sempre più ampio per il tribunale che per la corte d’appello.

Non solo, e qui s’aggiunge la seconda considerazione che motiva il prosieguo

⁴² Di cui 768.189 davanti alla sezione G.i.p./G.u.p., 318.350 davanti al tribunale monocratico e 13.914 davanti al collegiale.

⁴³ Di cui 769.908 davanti alla sezione G.i.p./G.u.p., 342.585 davanti al tribunale monocratico, 4.577 in sede di appello delle sentenze del giudice di pace e 14.514 davanti al collegiale.

⁴⁴ Di cui 731.163 davanti alla sezione G.i.p./G.u.p., 323.968 davanti al tribunale monocratico e 14.119 davanti al collegiale.

⁴⁵ Di cui 756.730 davanti alla sezione G.i.p./G.u.p., 337.557 davanti al tribunale monocratico, 4.286 in sede di appello delle sentenze del giudice di pace e 15.091 davanti al collegiale.

⁴⁶ Di cui 600.685 davanti alla sezione G.i.p./G.u.p., 222.957 davanti al tribunale monocratico e 11.028 davanti al collegiale.

⁴⁷ Di cui 653.097 davanti alla sezione G.i.p./G.u.p., 257.300 davanti al tribunale monocratico, 2.499 in sede di appello delle sentenze del giudice di pace e 11.700 davanti al collegiale.

⁴⁸ Se non per il primo semestre e nell’elaborazione offerta nelle relazioni inaugurali dell’anno giudiziario 2022 dal Primo Presidente di Cassazione, Pietro Curzio, e dal Procuratore generale, Giovanni Salvi (Roma, 21 gennaio 2022). I testi sono disponibili sul sito www.cortedicassazione.it

di questo studio: la peculiare formulazione delle ricerche DG-Stat distingue tra la definizione dei procedimenti da parte delle procure e quella occorrente per mano delle sezioni G.i.p./G.u.p. Se queste ultime sono, tra gli uffici del tribunale, quelli maggiormente affaticati – e lo si vede bene guardando al 2019 e al 2020 –, i dati “ottimistici” esposti per le sedi inquirenti vengono quanto meno mitigati dal carico di quei giudici che si troveranno a rispondere alla domanda di archiviazione o di rinvio a giudizio del pubblico ministero.

A fronte di un tale quadro, nessuna delle riforme in parola ha affrontato il problema dei tempi lunghi durante le indagini o nel primo grado; di sicuro gli interventi sin qui apportati all’istituto della prescrizione non risolvono il problema e identico rilievo può muoversi per l’improcedibilità *ex art. 344-bis c.p.p.*

Ferma questa premessa, la tesi dovrà essere supportata da un ulteriore esame dei numeri: occorrerà, infatti, analizzare l’andamento delle prescrizioni nel Paese per verificare se sia fondata la tesi per cui esse maturano con costanza – o, almeno, in buonissima parte – dopo il pronunciamento di prime cure. A ciò è dedicato il paragrafo che segue.

3. *Dove cade la “scure della prescrizione”*. Altro motivetto ritornante nel lessico giornalistico è la *scure della prescrizione*: così, con toni più o meno accesi, viene spesso indicato l’effetto cagionato dal decorso del tempo sull’accertamento del reato, ormai reso impossibile – parrebbe talora di leggere – dalla quantità di “regollette” cui è vincolato l’agire della magistratura. Con qualche esempio, a Lecce «la scure della prescrizione cancella il reato di truffa per alcuni imputati»⁴⁹ o a Viareggio lo stesso fenomeno rischia di abbattersi sulla strage del giugno 2009⁵⁰.

Se meritano censura i ritardi e se va condiviso il moto di indignazione per la mancata ricerca delle responsabilità di un fatto di rilievo criminale – di un *qualunque* fatto, indipendentemente dalla sua risonanza mediatica – è necessario reperire le cause di una tale situazione e capire, prima di tutto, in quale punto della vicenda penale maturi la prescrizione: la risposta, almeno in parte, è stata data, esaminando l’aspetto dei tempi del procedere; occorre ora guardare alle statistiche sulle pronunce dichiaranti il decorso del termine prescrizione⁵¹.

⁴⁹ Da *Il corriere salentino*, 28 maggio 2021.

⁵⁰ Dalla testata *online www.intoscana.it*, 15 gennaio 2021.

⁵¹ Questo studio terrà in conto le sole prescrizioni maturate durante le indagini o nel corso del giudizio di merito; si sceglie di escludere il procedimento davanti alla Suprema Corte per la frequenza delle

Ancora una volta viene in aiuto la ricerca DG-Stat e, in particolare, la *serie storica dei procedimenti penali con autore noto definiti per prescrizione presso gli uffici giudiziari del Paese*.

Si confrontano di seguito i soli dati dal 2014 al 2020: nelle due annate precedenti (2012 e 2013) più di un tribunale non aveva trasmesso al Ministero i resoconti sulle attività degli uffici; ancora, dal 2008 al 2010 i valori per le corti d'appello non indicano le sentenze di prescrizione rese in secondo grado, ma i reati prescritti a gravame pendente. Per tali ragioni, benché la serie storica DG-Stat parta dal 2009, si sceglie di escludere dal presente lavoro le annualità fino al 2013.

Tabella 7. Serie storica delle prescrizioni. Anni 2014-2020. Valori assoluti.

	Corti d'appello	Tribunale	G.i.p./G.u.p. (sentenze di prescrizione)	G.i.p. (decreti di archiviazione)	Totale
2014	24.304	24.329	4.745	74.150	127.528
2015	24.326	32.367	2.997	66.880	126.570
2016	25.748	31.216	3.065	72.840	132.869
2017	28.185	27.436	10.000	56.904	122.525
2018	29.216	27.785	9.196	51.655	117.852
2019	29.725	30.270	7.005	43.745	110.745
2020	21.393	22.751	7.787	31.616	83.547

Traducendo i valori assoluti in percentuali, si ottiene lo schema che segue.

Tabella 8. Serie storica delle prescrizioni. Anni 2014-2020. Valori percentuali.

	Corti d'appello	Tribunale	G.i.p./G.u.p. (sentenze di prescrizione)	G.i.p. (decreti di archiviazione)	Totale
2014	19,06%	19,08%	3,72%	58,14%	100%
2015	19,22%	25,57%	2,37%	52,84%	100%
2016	19,38%	23,49%	2,31%	54,82%	100%
2017	23,00%	22,39%	8,16%	46,45%	100%
2018	24,79%	23,58%	7,80%	43,83%	100%
2019	26,84%	27,33%	6,33%	39,50%	100%
2020	25,61%	27,23%	9,32%	37,84%	100%

declaratorie di inammissibilità dei ricorsi riferibili a giudizi nei quali la prescrizione sarebbe maturata dopo la sentenza di seconde cure, ma non viene dichiarata proprio a cagione dell'invalidità che affligge la doglianza di legittimità.

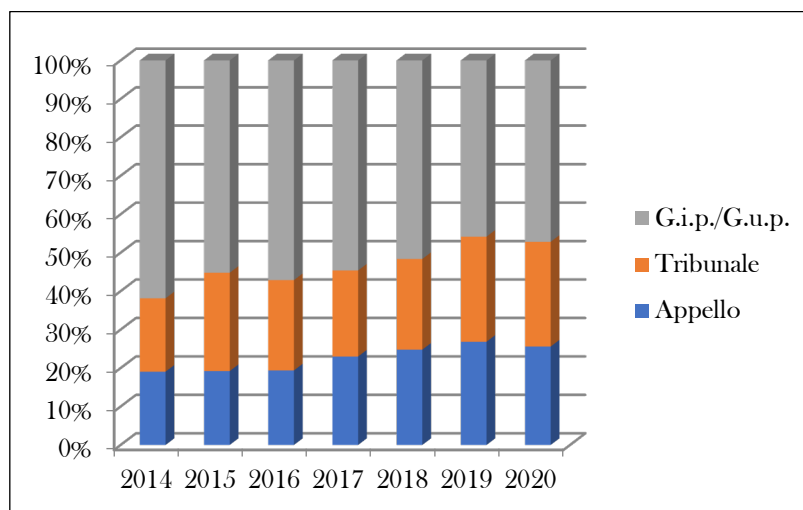
Un'ulteriore elaborazione permetterà di completare l'indagine, aggregando i valori riferiti alle sentenze G.i.p./G.u.p. dichiaranti la prescrizione con quelli dei decreti archiviativi, resi dai magistrati della medesima sezione.

Tabella 9. Serie storica delle prescrizioni. Anni 2014-2020. Valori percentuali aggregati (Sezione G.i.p./G.u.p.).

	Corti d'appello	Tribunale	Dati aggregati Sezione G.i.p./G.u.p.	Totale
2014	19,06%	19,08%	61,86%	100%
2015	19,22%	25,57%	55,21%	100%
2016	19,38%	23,49%	57,13%	100%
2017	23,00%	22,39%	54,61%	100%
2018	24,79%	23,58%	51,63%	100%
2019	26,84%	27,33%	45,83%	100%
2020	25,61%	27,23%	47,16%	100%

Una rappresentazione grafica aiuta, infine, a percepire, anche visivamente, la preponderanza delle prescrizioni dichiarate dalle sezioni G.i.p./G.u.p. rispetto a quelle pronunciate dagli altri uffici.

Grafico 1. Serie storica delle prescrizioni. Anni 2014-2020.



Sia pure con *nuances* un po' più tenui, la ricerca conferma il *trend* degli anni precedenti: va, infatti, ricordato che, nel periodo 1996-2007 la percentuale di prescrizioni dichiarate dai magistrati dell'ufficio G.i.p. oscillava tra il 54% del 2000 e l'87% del 2004, restando al di sopra del 75% per nove annualità; di converso, i dati per le corti d'appello si arrestavano tra il 4% del 2004 e il 17% del 2000, senza superare il 10% per undici degli anni in esame⁵².

Tra il 2014 e il 2020 – si diceva – l'andamento è sostanzialmente lo stesso, salvo che il divario tra i numeri riferibili ai diversi uffici si assottiglia: per le corti d'appello il dato è compreso tra il 19% del 2014 e il 26% del 2019 e per la sezione G.i.p./G.u.p., tra il 46% del 2019 e il 62% del 2014; in rima, aumentano i valori per il tribunale, di quasi dieci punti percentuali dal 19% del 2014 al 27% del 2020.

È, comunque, confermato un primo assunto: le prescrizioni dopo la sentenza di primo grado restano una parte minoritaria – per quanto senz'altro importante⁵³ – del problema, segno che la patologia si manifesta già in un momento antecedente. Bisogna, allora, condurre l'esame in questa esatta direzione, distinguendo, da un lato, i dati riferibili alle procure e agli uffici G.i.p./G.u.p. e, dall'altro, i numeri dei giudici dibattimentali.

L'analisi DG-Stat non dà conto delle ragioni che conducono ad una così elevata quantità di prescrizioni già prima del processo, né viene in aiuto quanto osservato circa le tempistiche della giustizia: se è vero che le procure impiegano più o meno 320 giorni a definire un procedimento e gli uffici G.i.p./G.u.p., poco più di un anno (377 giorni), lo è ugualmente che il dato non considera eventualità frequenti nella gestione delle *notitiae criminis*, quali il loro tardivo apprendimento da parte degli inquirenti o l'iscrizione delle stesse a mod. 45 per un tempo indefinito, con successivo, eventuale inserimento a mod. 21: si tratta di un'evenienza che non trova disciplina di codice e che è lasciata all'arbitrio degli uffici⁵⁴. Nondimeno, richieste di proroga o la

⁵² Statistica elaborata da VALENTINI, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, in *Processo penale e Costituzione*, a cura di Dinacci, Milano, 2010, 142 ss.

⁵³ Come evidenziano GATTA, GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo*, in www.sistemapenale.it, la prescrizione colpisce comunque un reato ogni quattro alla cognizione delle corti d'appello.

⁵⁴ In argomento, già MARANDOLA, *I registri del pubblico ministero, tra notizia di reato ed effetti procedurali*, Padova, 2001, 357 ss. o, più di recente, VALENTINI, *La completezza delle indagini preliminari, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in *questa Rivista*. In giurisprudenza, Cass., Sez. un., 15 gennaio 2001, Buonarroti, in *Mass. Uff.*, n. 217473 evidenziava come l'iscrizione a mod. 45 possa sfociare in un invio degli atti all'archivio direttamente da parte del pubblico ministero, salvo sopravvengano elementi capaci di convincere l'inquirente del rilievo penale della notizia; in quel caso, il passaggio al G.i.p. è tappa obbligata e ben può la difesa sollecitare la procura in tal senso. Certo, la Su-

semplice inerzia legata, forse, al sovraccarico della sede⁵⁵ sono fattori capaci di incidere sui tempi dell'indagine e, quindi, sull'avvicinarsi del termine prescrizione.

Per maturare un'idea su quanto il tema di questo studio rilevi nella quotidianità, si guardino i dati DG-Stat sui “*procedimenti con autore noto definiti per prescrizione*” nelle procure e nei tribunali, per ora limitatamente alle sezioni G.i.p./G.u.p. e per il periodo 2014-2020; ovviamente per “procedimenti definiti dalle procure” s'intendono i casi nei quali il pubblico ministero abbia chiuso l'indagine con una richiesta archiviativa motivata dall'intervenuta scadenza prescrizione.

Tabella 10. Procedimenti con autore noto definiti con prescrizione. Procure.

Annualità	Totale definiti dalla Procura (DDA e ordinaria)	Di cui per invio al G.i.p. per intervenuta prescrizione
2014	1.327.518	71.557 - 5,39%
2015	1.290.867	64.078 - 4,96%
2016	1.238.700	67.798 - 5,47%
2017	1.150.335	53.161 - 4,62%
2018	1.150.697	48.563 - 4,22%
2019	1.088.167	41.668 - 3,83%
2020	937.965	30.286 - 3,23%

Quanto alle sezioni G.i.p./G.u.p. vale quanto segue.

Tabella 11. Procedimenti con autore noto definiti con prescrizione. G.i.p./G.u.p.

Annualità	Totale definiti dagli Uffici G.i.p./G.u.p.	Di cui provvedimenti di archiviazione per intervenuta prescrizione e sentenze di non
-----------	--	--

prema Corte – e, così, pure le novelle successive – non risolvono il problema del pubblico ministero che indagli sulla notizia iscritta a mod. 45, mantenendola in quel registro: in tal caso egli non è vincolato alla disciplina sui termini degli artt. 335 e 405 ss. c.p.p., con il rischio di un'inchiesta *sine die*; le ricadute sul decorso della prescrizione sono evidenti. Sul punto, GAITO, *L'iscrizione della notizia di reato, tra diritto scritto e diritto vivente*, in *Materiali di esercitazione per un corso di procedura penale*, a cura di Gaito, Padova, 1995, 53 ss.

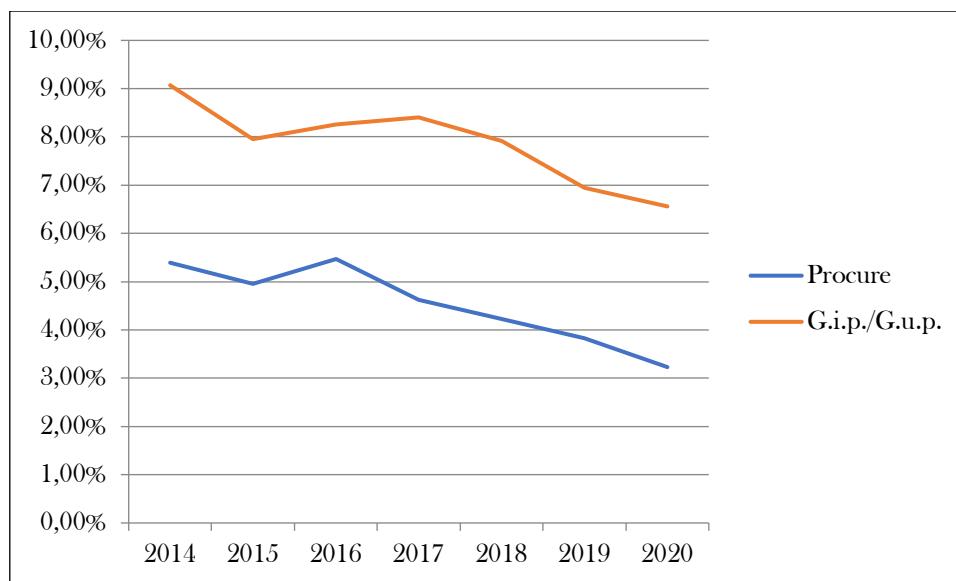
⁵⁵ E non v'è dubbio che la situazione italiana non aiuti nemmeno in questo senso. Esaminando il *report CEPEJ 2020*, di valutazione dei sistemi giudiziari della Grande Europa, il dato italiano di casi affidati a ciascun pubblico ministero nell'anno di rilevazione (2018), è di molto più alto della mediana dei Paesi esaminati: 4,92 fascicoli aperti ogni 100 abitanti contro un dato europeo di 2,07. Sopra l'Italia, solo Austria (5,28), Danimarca (8,15), Francia (6,64), Germania (5,92), Lussemburgo (10,24), Norvegia (6,07), Serbia (5,70), Turchia (4,98) e Svizzera (6,22).

ARCHIVIO PENALE 2022, n. 1

		doversi procedere per intervenuta prescrizione
2014	869.832	78.895 - 9,07%
2015	878.916	69.877 - 7,95%
2016	919.308	75.905 - 8,26%
2017	795.765	66.904 - 8,41%
2018	768.189	60.851 - 7,92%
2019	731.163	50.750 - 6,94%
2020	600.685	39.403 - 6,56%

Ciò che salta subito agli occhi è la differenza tra le percentuali di definizioni per intervenuta prescrizione, maggiore per gli uffici del G.i.p./G.u.p. che per le procure.

Grafico 2. Raffronto delle definizioni per intervenuta prescrizione tra Procure e Uffici G.i.p./G.u.p. - Anni 2014-2020.



Il grafico mostra un andamento assimilabile tra le sedi inquirenti e quelle giudicanti, e un divario che si mantiene costante, tra 3 e 4 punti percentuali, con un unico leggero riavvicinamento, nel 2016.

Le sezioni G.i.p./G.u.p. ereditano sostanzialmente i ritardi degli inquirenti, e ad essi si sommano gli effetti di altre lungaggini, magari legate alla concreta gestione degli uffici e alla difficoltà di fronteggiare i carichi di lavoro e di evita-

re la formazione di arretrato, impiegando le risorse disponibili in modo virtuoso. L'avverbio dubitativo è d'obbligo, poiché – si ripete – manca, ad oggi, una casistica dei fattori abili a determinare tempi così lunghi e, a cascata, un tale numero di prescrizioni.

Gli argomenti valgono, almeno in parte, pure per il primo grado.

Si prosegue l'analisi con la serie storica 2014-2020 delle percentuali di non doversi procedere per intervenuta prescrizione sul totale dei provvedimenti resi dai giudici dibattimentali: è offerto un confronto con i dati appena approfonditi per procure e sezioni G.i.p./G.u.p..

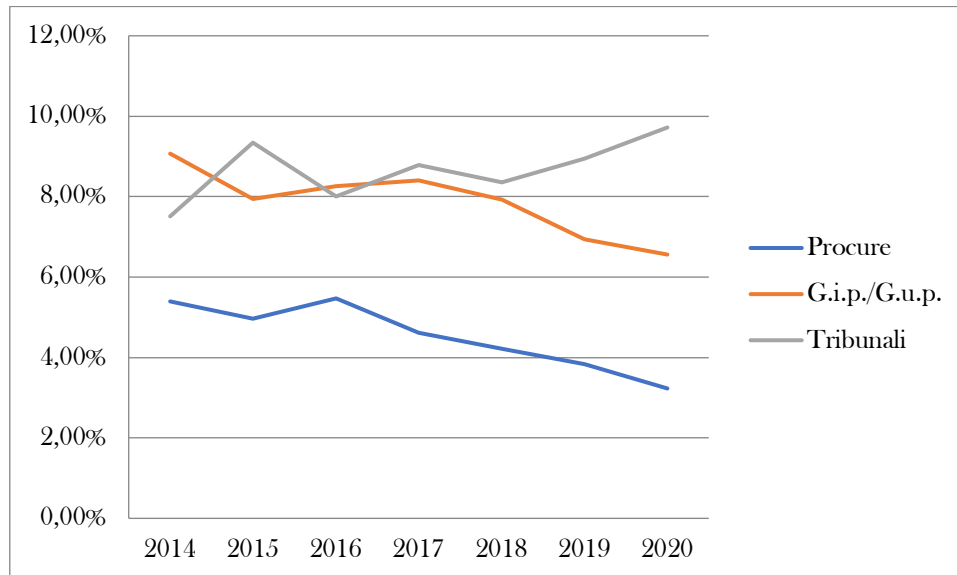
Tabella 12. Serie storica 2014-2020 delle percentuali di prescrizioni dichiarate da procure, sezioni G.i.p./G.u.p. e tribunali.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procure	5,39%	4,96%	5,47%	4,62%	4,22%	3,83%	3,23%
G.i.p./G.u.p.	9,07%	7,95%	8,26%	8,41%	7,92%	6,94%	6,56%
Tribunali ⁵⁶	7,51%	9,35%	8,01%	8,79%	8,36%	8,95%	9,72%

Graficamente:

Grafico 3. Raffronto delle definizioni per intervenuta prescrizione tra Procure, Uffici G.i.p./G.u.p. e sezioni dibattimentali - Anni 2014-2020.

⁵⁶ Percentuali ottenute aggregando, per ogni annualità, i dati delle sentenze pre-dibattimentali di prescrizione con le omologhe rese all'esito del dibattimento, sia per il monocratico che per il collegiale.



Per le sezioni dibattimentali – che, nella rappresentazione, vengono indicate come “tribunali”, secondo la dicitura DG-Stat – la percentuale di prescrizioni resta ampiamente sopra il 7%, con un andamento ondivago che sfiora il 10% nell’ultima delle annualità considerate.

Come le sezioni G.i.p./G.u.p., anche quelle dibattimentali versano in affanno per carenze strutturali, che inevitabilmente si aggiungono a quelle derivate dalle fasi precedenti: sovengono le parole di Nicola Gratteri che, già nel 2014, aveva proposto alcune modifiche di codice per evitare la rinnovazione dibattimentale determinata dall’avvicinarsi dei giudici o dai loro lunghi congedi; fenomeno da lui definito, senza troppi giri di parole, come un «problema» o, meglio, come «una delle principali cause che determina la dilatazione della durata dei procedimenti»⁵⁷.

Lo studio della realtà empirica non può che confermare il rilievo⁵⁸ e occorre senz’altro prendere atto delle carenze patite dalla maggior parte degli uffici del Paese: queste, però, sono criticità su cui non impattano le riforme degli

⁵⁷ Si tratta della proposta della *Commissione per l’elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata (DPCM 30.5.2014)*, in www.unitelmasapienza.it.

⁵⁸ Pur non condividendo, chi scrive, la soluzione praticata dalla giurisprudenza più recente che, in sostanza, annulla il canone dell’immediatezza, consentendo la decisione anche ad un giudice che non abbia assistito all’istruttoria per la sola esigenza di evitare ritardi: il riferimento è ovviamente alle Sezioni Unite Bajrami su cui, volendo, TRAPELLA, *Immediatezza cedevole, conoscenza della prova e attribuzioni del giudice che sentenzia*, in questa *Rivista*.

ARCHIVIO PENALE 2022, n. 1

ultimi cinque anni, preoccupate – s'è visto – ad intervenire sui giudizi di gravame.

È bene, allora, procedere ad un'ulteriore elaborazione dei dati DG-Stat e aggregare i valori di procure, sezioni G.i.p./G.u.p. e uffici dibattimentali per avere, chiara e netta, la percentuale di prescrizioni sulla totalità dei provvedimenti definitivi resi entro la fine del primo grado.

Tabella 13. Aggregazione dei dati esposti nelle Tabelle 10, 11 e 12.

Annualità	Definiti Procura	Definiti G.i.p./G.u.p.	Definiti Tribunale	Totale definiti
2014	1.327.518	869.832	324.010	2.521.360
2015	1.290.867	878.916	346.276	2.516.059
2016	1.238.700	919.308	389.451	2.547.459
2017	1.150.335	795.765	311.999	2.258.099
2018	1.150.697	768.189	332.264	2.251.150
2019	1.088.167	731.163	338.087	2.157.417
2020	937.965	600.685	233.985	1.772.635

Annualità	Prescrizioni Procura	Prescrizioni G.i.p./G.u.p.	Prescrizioni Tribunale	Totale prescrizioni
2014	71.557	78.895	24.329	174.781
2015	64.078	69.877	32.367	166.322
2016	67.798	75.905	31.216	174.919
2017	53.161	66.904	27.436	147.501
2018	48.563	60.851	27.785	137.199
2019	41.668	50.750	30.270	122.688
2020	30.286	39.403	22.751	92.440

Con una traduzione in percentuali del rapporto tra prescrizioni e casi definiti:

Tabella 14. Rapporto prescrizioni/casi definiti. Percentuali.

Annualità	Percentuale di prescrizioni su casi definiti (Procura + G.i.p./G.u.p. + Tribunale)
2014	6,93%
2015	6,61%
2016	6,87%
2017	6,53%
2018	6,09%
2019	5,69%
2020	5,21%

Una seconda conclusione viene, allora, raggiunta. Circa sei *notitiae criminis*

su cento sono destinate all'oblio, spirando il termine prescrizionale entro la conclusione del primo grado. Tale valore deve essere confrontato con il dato, già considerato, delle declaratorie di prescrizione per fase: lo si farà, per ora escludendo le corti distrettuali ed aggregando i numeri delle sezioni G.i.p./G.u.p. e di quelle dibattimentali, esposti nelle *Tabelle 8 e 9*.

Tabella 15. Serie storica (2014-2020). Raffronto tra la percentuale di prescrizioni su casi definiti e quella delle prescrizioni dichiarate entro il primo grado sul totale di quelle pronunciate.

Annualità	Percentuale di prescrizioni su casi definiti (Procura + G.i.p./G.u.p. + Tribunale)	Percentuale di prescrizioni dichiarate entro la fine del primo grado sul totale di quelle pronunciate
2014	6,93%	80,94%
2015	6,61%	80,78%
2016	6,87%	80,62%
2017	6,53%	77,00%
2018	6,09%	75,21%
2019	5,69%	73,16%
2020	5,21%	74,39%

Riprendendo la metafora della scure, essa entra in funzione per più di tre volte su quattro prima della sentenza di prime cure; in quei casi è impedito l'accertamento delle responsabilità per un numero di reati compreso tra il 5% e il 7%.

La statistica fornisce ora la premessa essenziale per comprendere in che modo le prescrizioni maturate dopo il primo grado impattino sulla tenuta del sistema, cagionando eventualmente quelle conseguenze su cui si concentravano i promotori delle riforme Orlando, Bonafede e Cartabia. Per questa ragione è bene applicare al giudizio d'appello il metodo sin qui impiegato per procure e tribunali, e a ciò sarà dedicato il prossimo paragrafo.

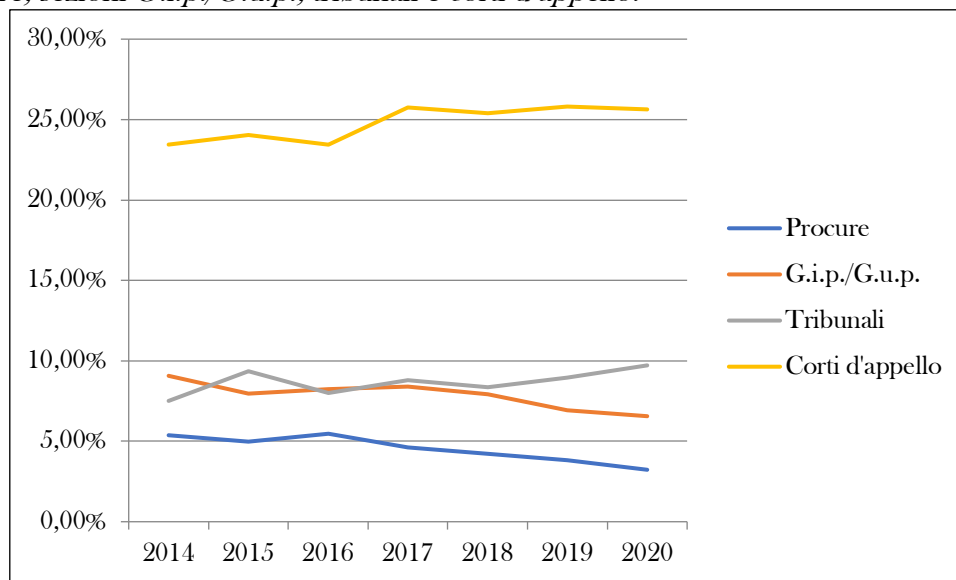
4. La scure in appello. Dalla serie storica DG-Stat sulle prescrizioni dichiarate in appello si evince il dato per cui la percentuale, calcolata sulle definizioni totali, è di molto superiore ai valori del giudizio dibattimentale, delle sezioni G.i.p./G.u.p. o delle procure.

Tabella 16. Serie storica (2014-2020). Rapporto tra prescrizioni dichiarate e definizioni. Valori assoluti e percentuali.

Annualità	Sentenze di non doversi procedere per prescrizione	Totale procedimenti definiti ³⁹	Valori in Percentuale
2014	24.304	103.577	23,46%
2015	24.326	101.153	24,05%
2016	25.748	109.837	23,44%
2017	28.185	109.403	25,76%
2018	29.216	115.066	25,39%
2019	29.725	115.130	25,81%
2020	21.393	83.463	25,63%

Completando la rappresentazione grafica già proposta nel paragrafo precedente:

Grafico 4. Raffronto delle definizioni per intervenuta prescrizione tra procure, sezioni G.i.p./G.u.p., tribunali e corti d'appello.



È lampante la distanza tra le percentuali riferibili al giudice distrettuale (circa il 25%) e quelle degli altri uffici; ciò, però, non basta a confermare che il luogo ove la scure mieta più vittime, quanto ad accertamenti mancati, sia il giudizio d'impugnazione. Per convincersene, è sufficiente confrontare il numero dei procedimenti definiti in appello (v. *Tabella 16*) con la totalità dei fascicoli

³⁹ Sia per le prescrizioni dichiarate, sia per i procedimenti definiti i valori sommano le sentenze rese dalle sezioni penali, dalle sezioni minorenni e dalle corti d'assise d'appello.

chiusi nelle fasi precedenti (v. *Tabella 13*).

Tabella 17. Definizioni in appello e negli altri uffici.

Annualità	Totale procedimenti definiti in appello	Totale definizioni nelle fasi precedenti (dato aggregato procure, G.i.p./G.u.p., dibattimento)
2014	103.577	2.521.360
2015	101.153	2.516.059
2016	109.837	2.547.459
2017	109.403	2.258.099
2018	115.066	2.251.150
2019	115.130	2.157.417
2020	83.463	1.772.635

Si riduca a percentuale il rapporto tra le definizioni in appello e le altre.

Tabella 18. Rapporto tra le definizioni in appello e nelle fasi precedenti. Valori percentuali.

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
%	4,11%	4,02%	4,31%	4,84%	5,11%	5,34%	4,71%

Il paragone testé offerto al lettore pone a confronto i carichi di lavoro tra gli uffici e, di lì, il rilievo del fenomeno prescizionale, con il relativo impatto nei vari segmenti del rito⁶⁰.

Per rendere più chiare le conclusioni, si sono riferiti i dati dell'appello a quelli, aggregati, di indagini e primo grado.

Ci si accorge, così, che, sul numero totale delle *notitiae criminis*, l'influsso della prescrizione sul giudizio di secondo grado è di molto inferiore rispetto a quel che accade in precedenza.

⁶⁰ Nell'unità di tempo - l'anno - in cui gli uffici dell'indagine o del primo grado chiudono cento procedimenti, le corti distrettuali ne definiscono un numero compreso tra i 4,02 del 2015 e i 5,34 del 2019. La media, sui sette anni considerati, è di 4,63.

S'è detto che la percentuale di prescrizioni pronunciate in appello oscilla tra il 23,44% del 2016 e il 25,81% del 2019, con una media annuale, nel periodo 2014-2020, di 24,79% (v. *Tabella 16*).

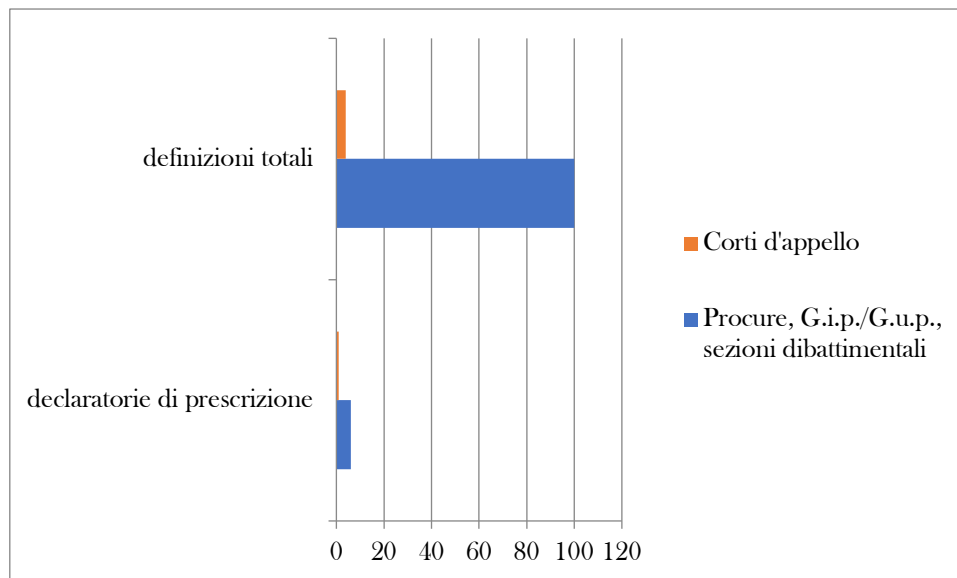
Combinando i dati, nel frangente in cui, ante impugnazione, si pronunciano cento provvedimenti definitivi, in seconde cure se ne rendono 4,63 di cui 1,15 (cioè il 24,79%) dichiara la prescrizione.

Dall'altra parte, delle cento definizioni annuali, tra procure, sezioni G.i.p./G.u.p. e giudici dibattimentali, un numero compreso tra i 5,21 del 2020 e i 6,93 del 2014 esprime la scadenza prescizionale, con una media, nel settennio 2014-2020, pari a 6,27 (v. *Tabella 14*): lo s'era detto, di cento *notitiae criminis*, circa sei non vengono accertate per intervento della prescrizione entro la sentenza di primo grado.

Con altre parole, occorre andare oltre le percentuali per non cadere nell'inganno di chi si limitasse a leggere la serie storica DG-Stat, concludendo che, in appello, si dichiarano molte più prescrizioni che altrove: la scure si abbatte entro il primo grado con una forza quasi sei volte maggiore⁶¹ che dopo; è sufficiente ricordare che, se i tribunali attestano la prescrizione per circa sei notizie di reato su cento (v. *Tabella 14*), in appello il numero di definizioni è compreso tra il 4% e il 5% rispetto alle fasi antecedenti (v. *Tabella 18*), e di esse solo un quarto (v. *Tabella 16*) è espressiva della scadenza prescrizione⁶².

Una rappresentazione grafica sarà di comprensione ulteriore.

Grafico 5. Rapporto prescrizioni/definiti. Confronto tra uffici.



I numeri svelano la reale fisionomia del problema legato ai tempi dell'accertamento penale e spiegano come non si tratti di questione limitata al giudizio di gravame: non è certo l'impugnazione – magari quella difensiva – ad assicurare l'impunità all'accusato; le ragioni delle lungaggini risiedono ben prima e – si crede – sono da collegare a carenze organizzative e di risorse ne-

⁶¹ Secondo i calcoli compiuti, 5,45 volte maggiore.

⁶² Con una semplice operazione matematica, basta considerare le medie poco più sopra elaborate (v. nota 60) e dividere 6,27 – cioè la cifra annuale di non doversi procedere per prescrizione in primo grado – per 1,15 ossia per l'omologo dato delle corti distrettuali.

gli uffici: tutti aspetti sui quali i promotori delle riforme Orlando, Bonafede e Cartabia – così come le novelle che ne sono, poi, derivate – non spendevano nemmeno una parola.

La matematica, però, non si presta a fantasiose interpretazioni e qui corre in aiuto a fermare alcune conclusioni, utili a dipingere un ritratto veridico dello stato in cui versa la giustizia penale italiana, al di là della vulgata politica e delle onnipresenti proposte su prescrizione e impugnazioni, urlate nel segno di un'efficienza cui, in realtà, dovrebbe tendersi percorrendo tutt'altre strade.

5. Qualche conclusione. L'analisi va collocata in una prospettiva di efficienza, portando questo concetto al di là del “fare presto e, quindi, bene” cui paiono improntati quasi tutti gli interventi normativi degli ultimi anni.

Bisogna condividere che esiste un problema di tempi nel procedimento penale, ma è ugualmente corretto prendere atto che non paghi concentrare ogni sforzo su un settore – l'appello – nel quale le corti dichiarano il 25% circa delle prescrizioni maturate nel Paese (v. *Tabella 9 e Grafico 1*) e in cui la rinuncia all'accertamento incide, nei termini già considerati, quasi sei volte di meno che nei precedenti segmenti del rito (v. *Grafico 5*).

Se c'è un problema – e, siamo sicuri, c'è – esso si manifesta ben prima dell'impugnazione: s'è visto (v. *Tabelle 10 e 11; Grafico 2*) come gli uffici G.i.p./G.u.p. ereditino le disfunzioni delle procure e ad esse sommino patologie organizzative interne che saranno, poi, destinate ad esplodere nella fase dibattimentale. Questa comincia spesso in cronico ritardo rispetto alla supposta commissione del reato e non di rado capita di imbattersi in testimoni che dichiarino di non ricordare quanto visto o in situazioni nelle quali non sia più possibile l'approvvigionamento di tracce o prove del reato: è in gioco la qualità dell'accertamento, e su questo l'Europa ha bacchettato il nostro Paese in più di un'occasione⁶³.

La prospettiva da coltivare è, quindi, inversa rispetto a quella evocata dai compilatori del 2017, del 2019 e del 2021: è bene partire dall'assunto che un'indagine mal condotta genera frutti processuali guasti. E il dato allarmante non è certo quello delle prescrizioni intervenute in appello, ma quello delle notizie di reato che, per un motivo o per un altro, non trovano riscontro già in primo grado.

Tralasciando il 2020 per le note ragioni sanitarie, nel 2019 la percentuale dei

⁶³ Per tutti, Corte EDU, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*. Su questo concetto, di lungaggini esiziali per la qualità dell'accertamento, VALENTINI, *La completezza delle indagini preliminari, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, cit.

proscioglimenti *ex art.* 530 c.p.p. sui casi definiti era del 17,2% per le assise, del 27,3% per i tribunali collegiali e del 37,0% per i tribunali monocratici, per un totale di 123.877 pronunce liberatorie su 338.360⁶⁴, pari al 36,61%. Nello stesso anno, le sentenze di prescrizione rese dagli uffici del primo grado sono state 8,95% (v. *Tabella 12*). Ciò significa che il 45,56% delle imputazioni –quasi una su due! – non ha avuto conferma in prime cure per ragioni di merito o per il decorso della scadenza prescrizione.

Questa breve digressione centra il problema: troppi sono i proscioglimenti e, quindi, i casi nei quali l'accusa non regge il vaglio dibattimentale; a monte ci sono carenze investigative che non impattano sulle fasi successive solo in termini temporali, ma ne inficiano la qualità.

Certo, la questione è ancora quella delle risorse, troppo poche dinanzi alla congerie elevatissima di notizie che le procure, prima, e i tribunali, poi, sono chiamati a trattare⁶⁵: tanto indurrebbe un legislatore attento a ragionare di depenalizzazione e di decriminalizzazione, o a responsabilizzare la persona offesa, aumentando il novero dei reati perseguibili a querela. È da vedere se la riforma Cartabia produrrà effetti positivi in tal senso: criteri di priorità, giustizia riparativa, allargamento della platea di accesso ai riti speciali possono servire alla bisogna, ma la speranza sarà vana se continuerà a mancare un ripensamento globale, di sistema. La sensazione – lo s'è detto più volte – è che si preferisca intervenire con piccoli ritocchi e con novelle dal respiro limitato: nulla di più lontano dall'organico progetto che qui si auspica.

Nell'attesa è senz'altro bene leggere i numeri: la loro sintesi oggettiva restituisce l'immagine di una giustizia in affanno; la cura – e lo s'è visto bene – non sta certo in una persistente lotta alla prescrizione, combattuta, peraltro, senza toccare quei settori in cui la scure si abbatte con maggiore violenza: se ogni norma giuridica ha un senso finché serve a raggiungere un obiettivo e se il fine è qui quello di assicurare un processo realmente *giusto*, le recenti riforme sulla prescrizione non colgono certo nel segno.

Il futuro non potrà ignorare i dati esposti in queste pagine: una politica più matura (e meno urlata), di concerto con un dialogo attento tra gli operatori processuali, dovrà sfatare alcuni miti degli ultimi anni, quali la prescrizione come veicolo di sicura impunità per chi delinque e si avvale della possibilità di impugnarla o un'efficienza che suona come rinuncia alle garanzie difensive,

⁶⁴ Si sta citando lo studio di VALENTINI, *Riforme, statistiche e altri demoni*, in questa *Rivista*.

⁶⁵ Interessanti in questo senso le riflessioni di PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento del sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in questa *Rivista*.

per chiudere i processi in fretta. Si tratta, in fondo, di porsi le domande giuste e di arrivare, di lì, alla radice dei difetti del sistema: un traguardo che pare oggi molto lontano, segnato com'è dalla distanza tra le grida dei promotori delle varie riforme e gli schietti dati numerici sin qui esposti.